

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE NANTES**

N°2102565

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETES BOUYGUES TELECOM  
et  
CELLNEX

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Claire Chauvet  
Juge des référés

La juge des référés

Ordonnance du 21 avril 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 8 et 25 mars 2021, les sociétés Bouygues Télécom et Cellnex, représentées par Me Hamri, demandent au juge des référés :

1°) d'ordonner, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de la décision du 14 août 2020 par laquelle la maire de Nantes s'est opposée à la réalisation des travaux d'installation de six antennes relais sur un bâtiment terrain situé 50 boulevard des Belges à Nantes, objet de la déclaration n° DP 44109 20 A0999 déposée auprès de ses services le 12 juin, complétée le 26 juin 2020, ensemble la décision rejetant le recours gracieux du 25 novembre 2020 ;

2°) d'enjoindre à la maire de Nantes de procéder à une nouvelle instruction de la déclaration préalable qu'elle a déposée le 12 juin 2020 complétée le 26 juin 2020 et d'y statuer en prenant une décision dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la commune de Nantes une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la condition d'urgence est remplie dès lors qu'il est porté atteinte à l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par le réseau de téléphonie mobile, que les activités de la société Bouygues Télécom sont entravées et qu'il est également porté atteinte à la qualité de la couverture radiotéléphonique du territoire communal et fait obstacle à la continuité du service public des télécommunications auquel la société Bouygues Télécom participe ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

\* elle a été prise par une autorité incompétente, son auteur n'ayant pas reçu délégation pour la signer ;

\* le projet litigieux ne portera pas atteinte aux paysages environnants et ne méconnaît pas les articles B.2.3.2 et B.2.1 du point 4.2 du règlement du plan local d'urbanisme, reprenant les dispositions de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme : le site dans lequel s'insère le projet ne présente rien de remarquable (son environnement proche se caractérise par la présence de bâtiments à usage d'habitation dont les caractéristiques esthétiques sont banales et à l'architecture hétérogène et son environnement un peu plus lointain ne présente aucune particularité notable) et le projet lui-même a fait l'objet d'un traitement particulier (antennes recouvertes d'un film noir) afin qu'il se fonde au mieux dans son environnement et que son impact visuel soit réduit ;

\* si la commune prétend que le projet ne répond pas à la charte relative aux modalités d'implantation des stations radioélectriques sur le territoire de Nantes Métropole, cette charte ne constitue pas une norme opposable aux demandes d'autorisation de construire et ne peut donc être utilement invoquée pour justifier une opposition à travaux ; l'absence d'avis de conformité du comité technique intercommunal, institué par cette charte, ne justifie pas non plus une opposition (outre que cet avis n'est, selon la charte, donné qu'à titre consultatif, les articles R. 431-36 et suivants du code de l'urbanisme fixent de manière exhaustive le contenu d'un dossier de déclaration préalable, au nombre desquels ne figure cet avis) ;

\* l'absence d'autorisation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) sur l'utilisation des fréquences dédiées à la cinquième génération (5G) est sans incidence dès lors que le projet, s'il prévoit l'installation d'une structure dédiée à de futures antennes 5G, ne concerne pas leur mise en activité mais seulement celles d'antennes deuxième, troisième et quatrième générations (2G, 3G et 4G) ;

\* la commune ne peut se prévaloir, par voie de substitution, du principe de précaution : outre qu'elle ne peut

légalement fonder sa décision d'opposition sur un moratoire, qui restreindrait l'usage de la 5G ou qui entendrait régir les conditions d'exploitation du réseau des opérateurs 5G, d'une part, en l'état des connaissances et au regard du cadre réglementaire relatif au déploiement de cette technologie, auquel sont soumis les opérateurs et qui contient des obligations en matière de protection de la santé, de l'environnement et de la sécurité des réseaux et des données personnelles, aucune mesure de protection complémentaire contre un risque lié à son utilisation n'est nécessaire, d'autre part, la mise en œuvre de ce principe dévolue ici de façon exclusive à la police spéciale des communications électroniques confié à l'Etat ne peut relever de l'autorité de police générale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 mars 2021, la commune de Nantes conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des sociétés Bouygues Télécom et Cellnex, et de façon solidaire, une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la condition d'urgence n'est pas satisfaite : elle ne peut être remplie par la société Bouygues Télécom, qui ne justifie d'aucun intérêt à agir, le contrat cadre de déploiement qu'elle aurait signé avec la société Cellnex le 31 janvier 2017 n'ayant pas été communiqué ; les requérantes ne peuvent se prévaloir de prétendues missions d'intérêt général et de service public dès lors que selon l'article L. 35 du code des postes et des communications électroniques est seul d'utilité publique l'entretien des réseaux assurant des services fixes de communications électroniques ouvertes au public en vue d'en garantir la permanence et la qualité de service et que le projet d'implantation en litige ne relève pas des obligations de service public et des missions d'intérêt général confié par le législateur aux opérateurs (il n'a vocation à participer ni au service universel des communications électroniques ni à des missions d'intérêt général en matière de défense, de sécurité, de recherche publique et d'enseignement supérieur) ; la commune de Nantes bénéficie d'un taux de couverture en 2G, 3G et 4G de plus de 99 %, proche du taux de couverture maximale et satisfait ainsi aux obligations chiffrées de couverture de la population fixées par l'ARCEP ; les objectifs de couverture en 3G et en 4G, assignés à Bouygues Télécom à Nantes sont déjà atteints (ceux fixés à l'horizon 2024 sont d'ailleurs déjà dépassés pour la 4G) ; la circonstance qu'il existerait des « trous de couverture », qui ne concerneraient, au demeurant que 3 650 personnes pour une population nantaise totale de 309 346 habitants est sans incidence dès lors qu'elle ne signifie pas que ces personnes ne bénéficieraient pas d'une couverture par un autre moyen ; par ailleurs, l'ARCEP impose aux opérateurs de rechercher des solutions adaptées, notamment par l'adaptation des sites existants et la mutualisation des réseaux et fréquences (Bouygues Télécom ainsi que les autres opérateurs ont des stations implantées à proximité du site d'implantation envisagé) ;

- aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée :

\* celui tiré de l'incompétence de son auteur manque en fait ;

\* les dispositions de l'article B.2.3.2. du point 4.2 du chapitre B des dispositions communes à toutes les zones du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) et relatives au couronnement, dont l'objectif est d'assurer une intégration harmonieuse des accessoires techniques de nature diverse, dont les antennes, sur les toitures des bâtis existants n'ont pas été méconnues dès lors que le projet ne peut, au regard de son ampleur et des modifications de l'existant qu'il implique, s'intégrer dans le bâti existant (installation sur le toit d'un immeuble d'une hauteur de dix-huit mètres, soit le point le plus haut de ce secteur du boulevard des Belges, et sur lequel aucune antenne n'est implantée de six antennes-relais équipées d'un film miroir sur des mâts, d'une antenne parabolique fixée sur un mât, de quatre antennes paraboliques fixées sur un mât, d'un garde-corps et d'un portillon à poser autour du skydome d'accès, ainsi que d'un garde-corps autostable à poser au niveau des mâts et d'un saut de loup, d'une emprise sur la toiture de l'immeuble de près de 40 m<sup>2</sup>), et que la pose des antennes en bordure de toit ne fait qu'aggraver leur visibilité depuis l'espace public ;

\* les dispositions de l'article B.2.1. du point 4 du chapitre B des dispositions communes à toutes les zones du PLUm, reprenant les exigences de l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, ne sont pas méconnues dès lors que le projet ne s'intègre pas dans l'environnement existant marqué par un habitat à dominante résidentielle et constitué, très majoritairement, de constructions individuelles, ne permet pas son intégration dans le bâti existant ; alors que l'implantation de ces nouvelles antennes en bordure de toit accroît leur visibilité dans l'environnement immédiat mais également plus lointain et est de nature à porter atteinte au caractère des lieux environnants, rien n'est proposé pour assurer leur intégration ;

\* la charte relative aux modalités d'implantation des stations radioélectriques sur le territoire de Nantes Métropole, opposable aux opérateurs, qui l'ont adoptée le 25 janvier 2013 et ont, ainsi, pris des engagements auprès de Nantes Métropole (prendre toutes les mesures utiles visant à contenir autant que possible le niveau des champs électromagnétiques émis par leur station de base dans les lieux de vie), et qui ont également accepté le moratoire sur l'installation de nouvelles antennes et particulièrement celles ayant vocation à émettre en 5G sur l'ensemble du territoire de la commune n'a pas été respectée : le projet ne répond pas à ses exigences d'intégration des stations dans l'environnement (points 2.4 et 2.5 de la charte) pour les raisons exposées précédemment, sur lesquelles, en l'absence d'attribution des fréquences 5G, ses instances consultatives, et notamment le comité technique intercommunal, n'ont pu être consultées et donner un avis de conformité ;

\* la maire a pu constater, sans erreur de fait et sans empiéter sur les prérogatives des autorités nationales en charge des autorisations d'installation et d'exploitation des réseaux de télécommunications, que l'opérateur ne justifiait pas disposer d'une autorisation effective d'utilisation des fréquences 5G, alors qu'il le devait, sauf à méconnaître la charte, qui guide les autorisations délivrées aux opérateurs de téléphonie mobile sur le territoire de Nantes Métropole ;

\* le motif, nouveau dans le cadre de la présente instance et dont elle demande qu'il soit pris en compte par voie de substitution, tiré de la violation du principe de précaution issu de l'article 5 de la Charte de l'environnement et de la méconnaissance de l'article R. 111-2 du code de l'environnement, est de nature à fonder l'opposition litigieuse : alors que le projet vise également à installer des équipements qui fonctionneront en 5G dès les processus d'autorisation et de

délivrance des fréquences finalisés, les rapports officiels (si le rapport définitif de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail –ANSES- est attendu en 2021, son pré-rapport d'octobre 2019 insiste sur le faible nombre d'études et de données de la recherche sur les effets des bandes de fréquences plus élevées de la 5G) ne permettent pas, du fait de la spécificité de ces signaux 5G, d'exclure tout risque réel sur les populations en lien avec l'exposition à cette nouvelle technologie qui nécessite beaucoup plus d'antennes que les anciennes générations, ce qui est de nature à s'interroger plus encore sur les effets de ces antennes installées en milieu urbain et sur des immeubles d'habitation.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;  
- la requête enregistrée le 4 janvier 2021 sous le numéro 2100032 par laquelle les sociétés Bouygues Télécom et Cellnex demandent l'annulation de la décision attaquée.

Vu :

- la Constitution ;  
- le code de l'urbanisme ;  
- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Chauvet pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 25 mars 2021 à 9h30 :

- le rapport de Mme Chauvet, juge des référés,  
- les observations de Me Hamri, représentant les sociétés Bouygues Télécom et Cellnex, ;  
- les observations Me Camus, représentant la commune de Nantes.

Me Camus indique ne plus contester la recevabilité de la requête pour défaut de saisine du juge du fond.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience.

Considérant ce qui suit :

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 14 août 2020, dont la société Bouygues Télécom et la société Cellnex demandent, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution, la maire de la commune de Nantes s'est opposée à la réalisation des travaux, objet de la déclaration n° DP 44109 20 A0999 déposée auprès de ses services le 12 juin 2020, complétée le 26 juin 2020, ensemble la décision rejetant le recours gracieux du 25 novembre 2020 et visant à l'implantation, sur la toiture d'un immeuble situé 50 boulevard des Belges à Nantes, de six antennes-relais équipées d'un film miroir sur les mâts, d'une antenne parabolique fixée sur un mât, de quatre antennes paraboliques fixées sur un mât, d'un garde-corps et d'un portillon à poser autour du skydome d'accès, ainsi que d'un garde-corps autostable à poser au niveau des mâts et d'un saut de loup, d'une emprise de près de 40 m<sup>2</sup>.

2. Aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* ».

3. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le demandeur, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence s'apprécie objectivement compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce.

4. Eu égard à l'intérêt public qui s'attache à la couverture du territoire national par les réseaux de téléphonie mobile de troisième (3G) et de quatrième génération (4G), aux intérêts propres de la société Bouygues Télécom, qui a pris des engagements vis-à-vis de l'Etat, visant notamment à assurer et à améliorer ce taux de couverture de la population métropolitaine, à la circonstance, non sérieusement contestée, que la partie du territoire de Nantes concernée n'est que partiellement couverte par le réseau de téléphonie mobile de la société Bouygues Télécom, et alors que la commune ne peut utilement se prévaloir de la possibilité qu'aurait eu la société Bouygues Télécom de choisir une solution alternative, la condition d'urgence exigée par l'article L. 521-1 du code de justice administrative, doit être, en l'espèce, regardée comme remplie.

5. Les moyens invoqués par la société Bouygues Télécom et la société Cellnex, tels qu'énoncés dans les visas de cette ordonnance, tirés de ce que le projet litigieux ne porte pas atteinte aux paysages environnants et ne méconnaît pas les articles B.2.3.2 et B.2.1 du point 4.2 du règlement du plan local d'urbanisme métropolitain, du caractère non opposable de la méconnaissance de la charte relative aux modalités d'implantation des stations radioélectriques sur le territoire de Nantes Métropole, de l'absence d'incidence de l'absence d'autorisation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et de ce que la commune ne peut invoquer, par voie de substitution, la méconnaissance, par le projet, du principe de précaution, sont en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision attaquée.

6. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, la compétence de l'auteur de l'acte n'est pas un moyen susceptible, en l'état du dossier, de fonder la suspension de l'exécution de la décision attaquée.

7. Il y a lieu, en conséquence de ce qui précède, d'ordonner la suspension de l'exécution de l'arrêté du 14 août 2020 de la maire de Nantes et d'enjoindre à la commune de procéder à un nouvel examen de la déclaration préalable déposée par la société Cellnex le 12 juin 2020 et complétée le 26 juin suivant dans le délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

8. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice font obstacle à ce que soit mise à la charge de la société Bouygues Télécom et la société Cellnex, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la commune de Nantes demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, sur le fondement de ces dispositions, de mettre à la charge de la commune de Nantes une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par la société Bouygues Télécom et la société Cellnex et non compris dans les dépens.

#### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : L'exécution de l'arrêté de la maire de Nantes du 14 août 2020 est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint à la commune de Nantes de procéder à un nouvel examen de la déclaration préalable de travaux déposée par la société Cellnex le 12 juin 2020 et complétée le 26 juin suivant dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente ordonnance.

Article 3 : La commune de Nantes versera à la société Bouygues Télécom et à la société Cellnex la somme globale de 1 000 euros (mille euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Nantes présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à la société Bouygues Télécom et la société Cellnex, ainsi qu'à la commune de Nantes.

Fait à Nantes, le 21 avril 2021.

La juge des référés,

La greffière,

Claire Chauvet

Catherine Neuilly

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,  
Le greffier,